

Desonerar, produzir, *consumir e arrecadar*[1]

O elevado peso e as diferenças práticas na aplicação do ICMS pelos estados, e a cumulatividade dos impostos e contribuições federais ampliam a carga tributária e criam uma situação em que todos perdem, especialmente a camada mais pobre da população

PAULO RABELLO DE CASTRO[2]
BRUNO LEONARDO RAVAIANI BRUM[3]
IVAN WEDEKIN[4]

A atual política tributária nacional onera os produtos alimentícios com um elevado número de impostos, de diferentes naturezas e competências. A elevação de custos, a sonegação (no mais das vezes associada a perda de qualidade do alimento), a distorção na alocação de recursos e a renúncia fiscal atingem direta e imediatamente as empresas, os governos e, de forma ampliada, o consumidor final. Mais terrível fica o efeito quanto mais se caminha em direção às populações de baixa renda, quando se consideram o alto grau de essencialidade dos produtos alimentícios e a considerável regressividade na tributação.

As maiores distorções da política tributária advêm do ICMS e dos impostos federais cumulativos. Do final da década de 70 até meados dos anos 80, as alíquotas do então ICM para produtos agropecuários variavam de 4,52% a 17,8%, dependendo do estado. A partir de 1984, a alíquota passou a ser de 17% (única em todo o Brasil). Em 1992, o Convênio ICMS nº 83/92 autorizou a redução da base de cálculo de produtos da cesta básica. Já em 1994, o Convênio no 128/94 permitiu a isenção ou a redução das alíquotas do ICMS de produtos constantes da cesta básica. Não se trata, porém, de uma cesta básica equilibrada nutricionalmente. Registram-se grandes distorções na sua composição, pois em alguns estados até madeira dela faz parte.

O apetite fiscalista do Estado fica patente em uma breve consulta às estatísticas de finanças públicas, que demonstram uma tendência à redivisão do bolo tributário. Apesar de ter havido uma considerável desoneração do ICMS, os tributos federais que incidem sobre o faturamento passaram a representar um peso crescente na arrecadação.

Há entre os agentes das cadeias produtivas de alimentos uma constatação de que as contribuições e os impostos cumulativos têm representado um ônus financeiro cada vez maior. Em decorrência, e pelo fato de não haver uma interligação entre as receitas dos estados e da Federação, é possível manter-se em dia com os tributos estaduais e sonegar os de competência federal, mesmo que isto implique alto grau de exposição à fiscalização.

No verdadeiro cipoal tributário atual, perdem os governos estaduais e federal, com a renúncia fiscal e com a sonegação; perdem as empresas, com a cumulatividade de impostos e com a distorção nos parâmetros que orientam os investimentos; e perdem os consumidores/contribuintes, que pagam em última instância pela cumulatividade e pela perda de arrecadação.

O PESO DOS TRIBUTOS

A Associação Brasileira das Indústrias Alimentícias (Abia)

Benefícios da desoneração de impostos sobre alimentos

Benefício	Fonte	Ano
Aumento do consumo de alimentos de 0,13% a 7,96%	Abia	1995
Aumento do mercado consumidor de alimentos em até 3,18%	Abia	1995
Geração de empregos da ordem de 2,5% do pessoal ocupado na agricultura	Abia	1995
Aumento do valor real do salário mínimo de 4,5% a 25%	Ipea	1997
Redução de até 72% do peso do ICMS no valor da cesta básica	Ipea	1997
Efeito menos perverso sobre a arrecadação de impostos do que o do aumento do salário mínimo	Ipea	1998
Redistribuição de renda favorável às famílias mais pobres	Ipea	2001
Redução do número de indigentes	Ipea	2001
Aumento da renda real de até 7,9% para famílias com renda mensal inferior a dois salários mínimos	Ipea	2001

Elaboração própria a partir de dados coletados na bibliografia consultada.

identificou que a carga tributária dos alimentos industrializados no Brasil (de 32,7%) é consideravelmente superior à de países com renda *per capita* mais elevada, como Alemanha (carga de 7%), França (5,5%) e Inglaterra (0%). Nestes e em outros países europeus, os alimentos são tratados com regimes especiais de tributação, com significativas reduções em relação às alíquotas padrão. A carga tributária dos alimentos é maior justamente em países com renda *per capita* menor. Ainda segundo a Abia, cerca de 43 tributos estão incluídos no preço final dos produtos alimentícios, que chegam a colocar o preço final de um alimento industrializado num patamar 48% superior ao preço antes dos impostos.

Em companhias de grande porte, os impostos têm representado uma elevada parcela do valor agregado (a diferença entre o valor da receita bruta e os gastos com aquisição de matéria-prima e serviços de terceiros). A Sadia, por exemplo, divulgou em seu balanço de 2000 que gerou um valor agregado de R$1,266 bilhão. Desse total, 22% foram destinados ao governo na forma de pagamentos de impostos, contribuições e taxas. Na Perdigão, o valor agregado em 2000 foi de R$607 milhões, sendo 39% destinados a pagamento de impostos. Um outro ângulo mostra a magnitude da carga tributária: os impostos representaram 8,8% e 13,4%, das vendas líquidas da Sadia e da Perdigão, muito acima da rentabilidade do acionista, que ficou em 3,5% e 2,6%, respectivamente. Evidentemente, uma carga tributária dessa natureza onera os consumidores e limita a capacidade de investimento das empresas a longo prazo.

Para empresas que trabalham com escalas menores, a excessiva "participação nos resultados" do governo pode inviabilizar o negócio. Obviamente, a diminuição dessa "participação nos resultados" não depende de regulamentação estatal, já que tem sido feita pelo meio espúrio, ou seja, principalmente pela sonegação e pela evasão do pagamento de impostos. As estratégias para driblar o fisco e a confusa e cara estrutura tributária têm-se tornado cada vez mais sofisticadas e difundidas, de forma mais visível em algumas cadeias produtivas de alimentos.

Os produtos alimentícios, sejam *in natura* ou industrializados, têm características únicas em comparação com outros bens. A oferta de alimentos se caracteriza por considerável rigidez no curto prazo e a demanda, por outro lado, possui um elevado componente de essencialidade, já que os alimentos compõem a cesta de consumo mais restrita que um indivíduo deseja consumir. Não obstante tais características, no Brasil os alimentos têm recebido um tratamento igual ao dispensado aos outros bens, no que tange à tributação.

As propostas de tributação com base no critério da essencialidade parecem não ter ainda sensibilizado os representantes populares e o poder público. Tal postura parece ainda mais irracional quando se considera que a defesa de uma proposta de desgravamento dos impostos nos preços dos alimentos assenta-se em bases sólidas, já que inúmeros estudos foram realizados, pelo próprio governo, indicando os benefícios sociais de uma eventual desoneração (ver tabela).

As distorções: o caso da carne bovina

Segundo estimativas recentes, a agropecuária brasileira é responsável por cerca de 9% do Produto Interno Bruto (PIB). O agronegócio, conceito mais abrangente, tem participação estimada em 21%. As estimativas apontam, somente para a pecuária bovina de corte, que o valor da produção chega a aproximadamente 1,5% do PIB. Portanto, em qualquer um dos indicadores, os negócios agrícolas e da pecuária demonstram ser responsáveis por parcelas consideráveis da base potencial de arrecadação tributária do país.

Mais do que em outros setores da economia, na cadeia produtiva da carne bovina observa-se uma confusão tributária originada, principalmente, da diversidade de legislações das mais diversas competências (leis federais, leis estaduais, convênios interestaduais e outros). Este fato prejudica fortemente a competitividade da carne bovina em relação a cadeias produtivas mais coorde-

nadas, como é o caso da produção de aves e suínos. A figura da p. 28 ilustra o mapa tributário da cadeia produtiva da carne bovina entre o Mato Grosso e São Paulo, indicando o ICMS na entrada e na saída de cada etapa de agregação de valor.

No Mato Grosso, concede-se um benefício de redução da base de cálculo do ICMS superior à de São Paulo, com o intuito de atrair investimentos na indústria de abate. Para ter direito à redução da base de cálculo, o frigorífico deve assumir certos compromissos. O optante pelo sistema deve assinar um termo de acordo com a receita estadual, no qual há um comprometimento de: obedecer ao preço estabelecido na pauta, renunciar ao aproveitamento de todos os outros créditos (exceto novilho precoce), e manter o nível de emprego.

No Mato Grosso, ainda recai sobre o negócio da pecuária a taxa do Fundo Especial para o Transporte e a Habitação (Fethab), que é de R$4,18 por cabeça (aproximadamente 10% do preço da arroba e, considerando o peso médio do gado abatido no Mato Grosso, de 16 arrobas, 0,06% do faturamento). A taxa é recolhida com a emissão da Guia de Trânsito de Animais (GTA).

Contudo, São Paulo permite o aproveitamento de créditos integrais (12%), caso o produto venha a ser elaborado em seus limites. Assim, as unidades produtivas mato-grossenses (com crédito presumido) sentem-se impelidas a remeter a carne ainda não totalmente processada para alguma unidade produtiva paulista, destacando na nota fiscal um imposto de 12%, mas recolhendo ao Fisco de Mato Grosso os 3% determinados pela redução da base de cálculo.

A desoneração desordenada do ICMS provocou uma série de impactos negativos e ficou longe do objetivo de baratear os produtos da cesta básica.

Ao entrar em São Paulo, o produto adquirido permite o lançamento de um crédito de ICMS de 12%, que pode ser utilizado para aquisições internas de bens para o ativo permanente e embalagens, entre outros indicados em legislação específica.

Tal situação indica, obviamente, uma racionalidade para a agregação de valor no território paulista. Portanto, do ponto de vista dos impactos econômicos (esquecendo-se os impactos puramentes financeiros sobre as receitas estaduais), o estado de Mato Grosso fica concentrado no estágio industrial preliminar da cadeia de valor, perdendo para São Paulo boa parte da agregação de valor. Além disso, os efeitos multiplicadores sobre os setores fornecedores e, até mesmo, as receitas com exportações acabam ocorrendo dentro das fronteiras do estado de São Paulo.

As iniciativas, às vezes unilaterais, dos governos estaduais com a política tributária têm surtido efeitos até nas operações voltadas para as exportações que, por força da Lei Kandir, teriam sido desoneradas do recolhimento de ICMS. É bom lembrar que as exportações não foram desoneradas dos impostos federais que incidem sobre o faturamento e, em decorrência, cumulativamente na cadeia produtiva.

O governo de São Paulo, por exemplo, estipula o chamado Índice de Valor Agregado, que é descontado do valor faturado para efeitos da concessão de créditos de 7% que podem ser aplicados na compra de embalagens, máquinas e equipamentos (Artigo 70 do Regulamento do ICMS). Para obter tal benefício, o frigorífico ou a indústria de processamento devem, de posse da liberação da Receita Federal e do conhecimento de embarque, procurar a Secretaria de Estado da Fazenda, que irá autorizar o uso do crédito.

Segundo frigoríficos localizados no estado, o governo do Mato Grosso tem exigido garantias pesadas para permitir a exportação com alíquota zero, já que os créditos acumulados não podem ser utilizados, diante da opção da indústria pelo crédito presumido. No limite, para apropriar-se de maiores vantagens os frigoríficos do Mato Grosso deveriam arcar com os custos de abrir filiais em São Paulo e exportar por meio desse estado, que, além da geração de créditos (a entrada da carne é tributada em 12%), oferece os benefícios citados no parágrafo anterior.

Impostos cumulativos e estratosféricos

Um estudo recente do Ipea estudou a incidência de impostos cumulativos na economia brasileira, como o PIS, a Cofins e a CPMF. A participação na carga tributária total vem aumentando consideravelmente nos últimos 20 anos. De um patamar de cerca de 5% em 1980, passou a quase 18% em 2000. Esses números tornam-se mais espantosos quando se considera o crescimento da carga total, de 24% no final da década de 1980, para 32,6% em 2000. Como porcentagem do PIB, a carga de contribuições cumulativas passou de 1,5% na segunda metade da década de 1980 para 5,7% em 2000.

Apesar de apresentarem alíquotas menores, outros impostos de valor agregado, como o PIS e a Cofins, têm na verdade considerável peso sobre a carga tributária total da cadeia produtiva da carne bovina. De acordo com o Ipea, o abate de animais sofre incidência direta de outros impostos cumulativos (PIS, Cofins e CPMF) de 4,13% sobre o valor da produção. Contudo, quando considerada a cumulatividade ao longo da cadeia produtiva, a incidência total representa 7,14%, muito acima da margem líquida do negócio.

O peso desses tributos ocorre mesmo sobre as exportações que, de certa forma, foram desoneradas no que se refere ao ICMS. Nas estimativas do Ipea, o abate de animais carrega 3,82% de tributação sobre insumos e, após o processo produtivo, permanece com 2,24% de tributos não-compensados.

Atualmente, os impostos federais (PIS, Cofins, Funrural) possuem, respectivamente, alíquotas de 0,65%, 3,65% e

Mapa de perdas e ganhos com a guerra fiscal na cadeia produtiva da carne bovina

Característica da tributação	Efeitos	Conseqüência
Diferimento do ICMS na circulação dentro de MT Tributação de 12% na saída interestadual de animais	• Incentivo ao abate em MT.	• Menos competição pelo boi gordo em MT e preço menor ao produtor.
Benefício do crédito de 12% em SP	• Incentivo à agregação de valor em SP. • Incentivo à criação de estágio intermediário (circulação interestadual) de produtos destinados à exportação.	• Incentivo à abertura de frigoríficos de outros estados em SP. • Incentivo ao aumento da importação e do processamento pelas indústrias de SP. • Incentivo à prática de operações ilícitas (notas frias gerando crédito contra o Fisco de SP). • Incentivo à abertura de filiais em SP. • Perda de oportunidade de exportação para MT.
Carga tributária total elevada, em comparação com a margem bruta do negócio	• Ampliação da informalidade na cadeia produtiva. • Evasão e sonegação • Operações ilícitas, como a abertura de "firmas laranjas" para viabilizar o esquema de sonegação.	• Abate clandestino, perda de controle da qualidade, impotência da fiscalização governamental. • Empresas que pagam impostos e não faturam por fora ficam com custo médio acima da média, perdendo competitividade ("os justos pagam pelos pecadores"). • Restrições bancárias aos agentes da cadeia produtiva.
Alto preço de pauta dos regulamentos de ICMS.	• Abate de animais com peso acima do padrão considerado racional.	• Governo perde em duas frentes: perde a antecipação da receita em quase dois anos e a elevação da arrecadação com o aumento do desfrute.
Reduções sistemáticas da alíquota de ICMS sobre boi gordo.	• Desestímulo aos programas de novilho precoce.	• Governo perde em duas frentes: perde a antecipação da receita em quase dois anos e a elevação da arrecadação com o aumento do desfrute. • Diminuem as oportunidades de diferenciação de produtos para os agentes da cadeia.

2,3% (total de 6,6% do faturamento). Portanto, demonstram ter um peso mais elevado sobre a margem do frigorífico do que o "problemático" ICMS.

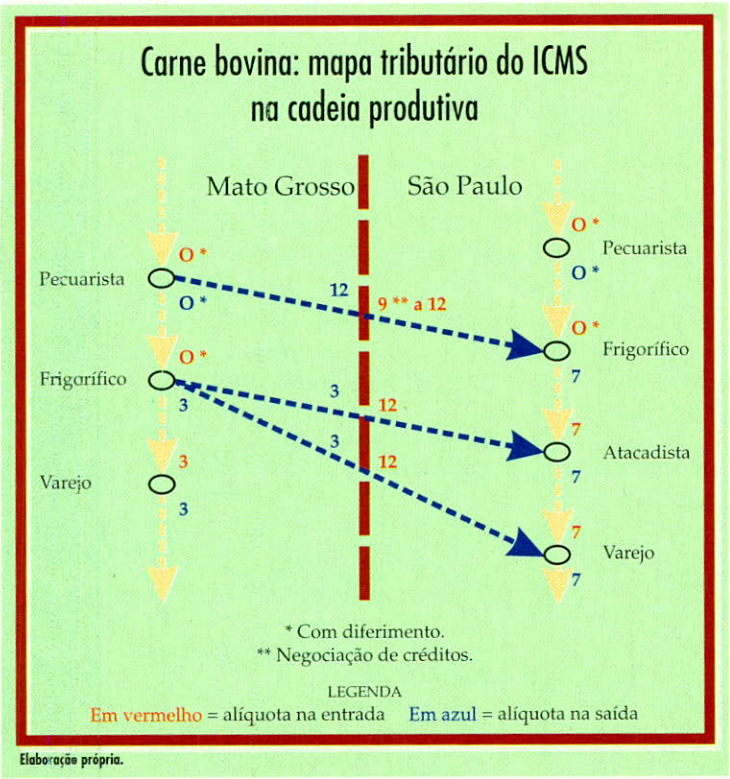
A necessidade de mudança

A divergência entre as alíquotas interestaduais de saída e entrada (Mato Grosso e São Paulo, no exemplo apresentado), e a cumulatividade de tributos federais trazem uma série de conseqüências para a cadeia produtiva, como pode ser visto no quadro. Deve-se ressaltar ainda que a diminuição da carga do ICMS sobre os alimentos essenciais pode representar mais o fim da guerra fiscal do que reduções nas receitas estaduais, já que justamente nos estados onde o ICMS da cadeia da carne bovina é importante fonte de receita governamental (pecuária bovina tem uma grande participação na geração da renda) podem estar ocorrendo renúncias da cobrança desse imposto, como mecanismo de atração de investimentos.

As diferenças de legislações tributárias podem provocar ainda um distanciamento entre a oferta e a demanda de gado, levando a distorções inter-regionais de preços que podem esvaziar as medidas fiscalistas que incentivam o isolamento dos rebanhos. No Mato Grosso, maior exportador líquido de carne bovina do país, não por acaso o *mark up* de preços, entre todas as etapas da produção pecuária, é inferior à média nacional. Conforme foi dito anteriormente, este fato deve-se em parte à política tributária, que estimula a venda de animais internamente, aumentando a oferta para uma dada demanda para abate dos frigoríficos.

Como mudar?

Para contornar todos os problemas, e diante do atual quadro político do país, é possível indicar duas alternativas. A primeira, de curto prazo, significaria a desoneração total imediata e seletiva dos produtos da cesta básica, conforme proposta defendida já há mais de cinco anos por diversos trabalhos e estudos. A segunda alternativa incorpora elementos que a tornam uma solução de longo prazo, como a reforma administrativa, a reforma política e, a mais importante, a reforma tributária. A conjunção das três possibilitaria uma revisão completa da estrutura tributária, passando pelo



Elaboração própria.

regime de competências, pela característica dos tributos e, de preferência, pela implantação da seletividade na determinação de alíquotas de impostos.

A desoneração imediata poderia ser conseguida por meio de resolução do Senado Federal aprovada por maioria absoluta, a partir de proposta formalizada pelo presidente da República ou por um terço dos senadores. A resolução não impediria a definição de benefícios unilaterais por parte dos estados, mas criaria um padrão de referência para as alíquotas interestaduais e internas do ICMS. Sobre a cadeia produtiva da carne bovina, por exemplo, é justamente a diferença entre as alíquotas internas e interestaduais a principal responsável pelas distorções provocadas, como sonegação, operações ilícitas (notas frias), isolamento de rebanhos, capacidade ociosa e outras.

A melhor alternativa seria a aprovação unânime das 27 unidades da Federação, junto ao Confaz, da desoneração completa dos produtos da cesta básica. Tal medida não teria impactos negativos relevantes sobre as arrecadações estaduais e resolveria a maioria dos problemas alocativos das cadeias produtivas de alimentos. Contudo, deve-se ressaltar que os benefícios fiscais já oferecidos, no que se refere ao ICMS, têm transferido para os outros impostos cumulativos a volúpia da sonegação e, assim, alguns dos problemas provocados pela atual estrutura tributária só poderiam ser resolvidos através de uma revisão mais profunda.

Entre as propostas de reforma tributária que circulam no país, destaca-se a sugestão de extinção do IPI, do ICMS, do PIS, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, da Contribuição Social do Salário-Educação e da Cofins, e a instituição de um Imposto da Federação sobre Circulação de Bens, Mercadorias e Serviços (novo ICMS), com características de imposto sobre valor agregado, partilhado entre a União e os estados, e entre estes e seus respectivos municípios na forma de fundo de participação, regulamentado pela União, arrecadado e fiscalizado pelos estados.

Um estudo da Confederação Nacional da Agricultura ponderou que a alíquota do novo tributo teria de ser maior do que a do atual ICMS e, por isso, como a cadeia produtiva paga hoje relativamente pouco desse imposto, dadas as isenções concedidas, é possível levantar a hipótese de que poderia haver uma elevação da tributação. A solução estaria na ampliação da lista de itens essenciais na direção de uma cesta básica equilibrada nutricionalmente que receberiam alíquotas diferenciadas. Além disso, analisou que a inclusão das contribuições sociais no novo imposto de valor agregado poderia prejudicar aqueles elos da cadeia que atualmente contribuem menos com esses tributos, como é o caso dos pecuaristas (pessoa física), que não estão sujeitos ao PIS e à Cofins. Outras propostas que interessam à cadeia produtiva:

- positivamente: possibilidade de dedução da CPMF de outros tributos e contribuições; desoneração das exportações e dos bens de capitais, sobre os quais deixariam de incidir as contribuições cobradas com base na receita ou no faturamento; e
- negativamente: extinção do ISS e criação do Imposto de Vendas a Varejo (IVV), que seria cumulativo nas operações de comercialização do varejo.

Independentemente do que for aprovado e transformado, uma reforma tributária que se proponha a solucionar grande parte dos problemas apresentados deve perseguir alguns objetivos fundamentais:

- revisão de bases e competências que permitam a todas as esferas do governo serem financiadas com receita própria;
- redução do número de impostos e simplificação dos procedimentos de cobrança;
- eliminação do ônus sobre os investimentos e as exportações; e
- implementação da cobrança integral de imposto sobre o consumo no local onde o produto será consumido (princípio do destino).

Notas

[1] A íntegra do estudo especial pode ser solicitada através do e-mail rcw@rcwconsultores.com.br.

[2] Sócio-diretor da RC.W Consultores.

[3] Economista pela FaCE/UFMG e mestre em economia pela Esalq/USP.

[4] Editor da AGROANALYSIS e sócio-diretor da RC.W Consultores.